Vyvěšeno dne: 23. 10. 2026
Svěšeno dne: 6. 11. 2026

Iva Homolková

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Vojtěcha Šimíčka v právní věci navrhovatele: **Petr Trpík**, Vodařská 516/3, Brno, zastoupen advokátem Mgr. Janem Rotreklem, Ponávka 185/2, Brno, proti odpůrci: **statutární město Brno**, Dominikánské nám. 196/1, Brno, zastoupeno advokátkou Mgr. Sandrou Podskalskou, Údolní 567/33, Brno, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2025 (Územní plán města Brna, schválený usnesením Zastupitelstva města Brna pod. č. Z9/22 dne 10. 12. 2024) ve vztahu k pozemkům p. č. 505/2 a p. č. 505/3 v k. ú. Horní Heršpice, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 4. 2026, čj. 63 A 8/2026-121,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení ve výši 6 134, 70 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Jana Rotrekla.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

[1] Navrhovatel je vlastníkem pozemků p. č. 505/2 a p. č. 505/3 v k. ú. Horní Heršpice, jejichž součástí jsou řádně povolené stavby sloužící k podnikání (provozovna s předmětem činnosti opravy silničních vozidel). Současně je vlastníkem ocelové haly na pozemku p. č. 504, který je ve vlastnictví odpůrce. Návrhem podaným u Krajského soudu v Brně navrhovatel napadl část opatření obecné povahy (Územního plánu města Brna), jak je specifikováno v záhlaví tohoto rozsudku.

[2] Uvedené pozemky ve vlastnictví navrhovatele, nacházející se v lokalitě Vodařská, byly v napadeném opatření obecné povahy v jeho textové i grafické části zařazeny do ploch změn a vymezeny jako plochy občanského vybavení – sport (OS), čímž došlo ke změně oproti dřívější regulaci obsažené v územním plánu z roku 1994, dle které pozemky spadaly do plochy „zvláštní plochy pro rekreaci“ (R).

[3] Krajský soud podanému návrhu vyhověl a napadenou část opatření obecné povahy vztahující se k uvedeným pozemkům zrušil, neboť shledal rozhodnutí odpůrce o námitkách podaných navrhovatelem v průběhu pořizování územního plánu nepřezkoumatelným. Krajský soud odpůrci vytkl, že v odůvodnění rozhodnutí o nevyhovění námitkám a připomínkám reagoval velmi stručně, spíše v obecné rovině (*pozn. NSS: navrhovatel vznesl dne 29. 6. 2021 námitky, dne 8. 4. 2024 uplatnil obsahově obdobné připomínky; pro věci územního plánování se však do 30. 6. 2024 aplikuje starý stavební zákon, podle něhož měl navrhovatel jako vlastník dotčených pozemků podat námitky; dále bude tedy v textu souhrnně používáno „námitky“*). K některým tvrzením navrhovatele se vůbec nevyjádřil a navrhovatel nemohl získat odpovědi na svoje námitky ani z ostatních částí odůvodnění územního plánu.

2. Obsah kasační stížnosti

[4] **Odpůrce (stěžovatel)** podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. V ní namítá, že krajský soud opomněl náležitě posoudit a vyhodnotit aktivní věcnou legitimaci navrhovatele. Odkázal na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 5. 2019, čj. 2 As 187/2017-264, a na rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2013, čj. 7 Aos 2/2012-53.

[5] Navrhovatel v návrhu na zrušení části územního plánu zpochybňoval zařazení pozemků do plochy změn s vymezením plochy přestavby a rovněž zařazení dané lokality do plochy občanského vybavení – sport. Zároveň podle něj lokalita splňuje definici stabilizované plochy. Stěžovatel s tím však nesouhlasí. Již předchozí územní plán fakticky vymezil plochu jako plochu změn s odlišným funkčním využitím, než je výroba, když ji vymezil jako návrhovou plochu R. Nový územní plán regulaci převzal a přiřadil ploše nejbližší typ funkčního využití, jímž je nesporně plocha občanského vybavení – sport (OS), jelikož jsou u ní obdobné podmínky využití. Současně zde vymezil plochu přestavby za účelem změny stávající zástavby, neboť dotčené území je cennou lokalitou podél řeky Svratky, která je vhodná pro rekreační využití, a to i s ohledem na to, že má dojít k odstranění části železniční trati a že již v rámci zadání územně plánovací dokumentace byl formulován požadavek na rozvoj ploch „sport a tělovýchova“. Naopak výrobní funkce, kterou prosazoval navrhovatel, se dlouhodobě nejevila jako vhodné využití území; jednalo se spíše o pozůstatek z dřívější doby. Podle stěžovatele navrhovatel ani nemohl mít legitimní očekávání, že se plocha změní na jím požadovanou plochu VL (výroba lehká) či na plochu OK (občanské vybavení komerční) za situace, v níž na pozemcích byla již dříve vymezena přestavbová plocha „sport“, a musel si být tedy vědom toho, že se zde dlouhodobě tato přestavba plánuje. Stěžovatel se domnívá, že nedošlo k takovému dotčení práv navrhovatele, v jehož důsledku by byl aktivně věcně legitimován ke zrušení požadované části územního plánu. Krajský soud v napadeném rozsudku nijak neposoudil ani zvlášť neodůvodnil závěr o aktivní věcné legitimaci navrhovatele, a proto je rozsudek v tomto směru nepřezkoumatelný.

[6] Stěžovatel dále namítá, že závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti vypořádání námitek navrhovatele je v rozporu s ustálenou judikaturou, která zapovídá klást přehnané požadavky na detailnost rozsahu vypořádání námitek, a naopak požaduje zohlednit, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách je součástí odůvodnění celého opatření obecné povahy. Odkázal rovněž na rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2019, čj. 4 As 241/2019-33, v němž se uvádí, že *„pokud nedochází ke změně funkčního zařazení pozemku, je třeba klást na zdůvodnění zařazení pozemku do určité funkční plochy nižší nároky, neboť vlastník nemovitosti není dotčen změnou funkčního zařazení svého pozemku. V případě, že využití pozemku zůstává stejné jako doposud, k zásahu do práv jeho vlastníka v souvislosti s přijetím územního plánu nedochází.“*

[7] Stěžovatel je přesvědčen, že se seznámil s obsahem námitek navrhovatele a jejich vypořádání věnoval náležitou pozornost. Přezkoumatelnou podstatou jejich vypořádání bylo poukázání na kontinuitu s předchozím územním plánem a na to, že regulace územního plánu města Brna nemá vliv na užívání legálně povolených staveb, pro které platí pravidla pro tzv. integrované

jevy. V souladu s judikaturou NSS pořizovatel při schvalování nového územního plánu respektoval předchozí územní plán. Podle stěžovatele pak na dotčení práv navrhovatele nelze pohlížet jako na zcela nový zásah, který by bylo třeba zevrubně zdůvodnit například novými skutečnostmi. Postup, kdy stěžovatel v souladu s principem kontinuity územního plánování vyšel z regulace vymezené předchozím územním plánem, byl naopak legitimní.

[8] Kromě toho stěžovatel podrobněji rozvedl svou argumentaci uvedenou v rozhodnutí o námitkách, potažmo v odůvodnění územního plánu, i u jednání krajského soudu konaného dne 20. 4. 2026. Krajský soud se však v napadeném rozsudku k této argumentaci nijak nevyjadřuje, byť i v ní zazněly odpovědi na otázky, které dle krajského soudu zůstaly nezodpovězené. Konkrétně stěžovatel podrobněji vysvětlil, že celá lokalita Vodařská je dlouhodobě rozdělena plánovanou dopravní infrastrukturou. I z tohoto důvodu je zřejmé, že plocha musela být vymezena jako transformační, neboť stávající objekty s ní nebyly slučitelné. Sledovaná dopravní koncepce byla navrhovateli dlouhodobě známa, neboť byla součástí předchozího územního plánu.

[9] Stěžovatel v kasační stížnosti dále reagoval na námitku navrhovatele týkající se zařazení pozemků a budov tvořící areál Centrum Viktoria do plochy OK, což navrhovatel považoval zejména vzhledem k odlišnému zařazení jeho pozemků za diskriminační. Stěžovatel odlišnost zdůvodnil tím, že areál v současné době slouží některým funkcím, které neodpovídají využití OS, ale jsou přípustné v plochách OK (kancelářské prostory, školka apod.), proto bylo pro areál vhodnější stanovení funkčního využití OK. Na pozemcích navrhovatele se nacházejí objekty evidované jako objekty pro výrobu a skladování, což se s rekreačním potenciálem oblasti zcela míjí. Navíc v důsledku stanovení funkčního využití na sousedních pozemcích nemohlo dojít k dotčení práv navrhovatele a tato skutečnost je pro přezkum zákonnosti územního plánu ve vztahu k pozemkům navrhovatele irelevantní.

[10] Stěžovatel se z těchto důvodů neztotožňuje s názorem krajského soudu, že námitky navrhovatele nebyly řádně vypořádány. Důvody navrženého řešení jsou zřejmé z textové i grafické části územního plánu. Rozvojová lokalita Vodařská souvisí s potřebou zajištění funkční koncepce dopravní infrastruktury v této části města. Navrhované funkční využití OS pak umožňuje vytvořit podmínky pro rozvoj aktivit navazujících na vodní tok řeky Svratky. Nadto do doby realizace cílového využití území jsou existující stavby v souladu s integrovanými jevy přípustné.

[11] Přílohou kasační stížnosti stěžovatel rovněž zasílá vyjádření pořizovatele územního plánu města Brna, Odboru územního plánování a rozvoje Magistrátu města Brna, ze dne 15. 6. 2026, jehož obsahem je nesouhlas pořizovatele se závěrem krajského soudu ohledně nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách navrhovatele.

3. Vyjádření navrhovatele a replika stěžovatele

[12] **Navrhovatel** k námitce nedostatku aktivní věcné legitimace uvedl, že stěžovatel zaměňuje procesní předpoklad tvrzeného zkrácení na právech s meritorním hodnocením důvodnosti návrhu. Navrhovatel přitom nikdy neuplatňoval abstraktní výhrady k územnímu plánu ani nehájil cizí práva, ale měl naopak výhrady proti regulaci vlastních, konkrétně označených pozemků. Případná kontinuita s dřívější územně plánovací dokumentací nemůže sama o sobě vyloučit zásah do práv vlastníka. Závěr stěžovatele, že navrhovatel nemůže být dotčen nově přijatou regulací, jelikož starší plán předvídal jiné než výrobní využití, předjímá výsledek věcného přezkumu bez odpovědi na podstatnou otázku – zda a proč bylo při přijetí nového územního plánu přiměřené a odůvodněné ponechat právě na pozemcích navrhovatele plochu OS a plochu přestavby.

[13] Krajský soud podle navrhovatele správně shledal opatření obecné povahy nepřezkoumatelným. Navrhovatel je toho názoru, že vypořádání námitek ze strany stěžovatele

setrvalo u obecných formulací o kontinuitě s předchozím územním plánem, vlastnictví části ploch městem, preferenci sportu a přípustnosti dosavadních staveb jako integrovaných jevů. Takové vypořádání neobsahuje konkrétní úvahu, proč regulace OS dopadla právě na navrhovatelův areál, proč není možné zvolit OK nebo VL a proč jsou okolní plochy posouzeny rozdílně. Navrhovatel poukázal na konkrétní okolnosti, které vyžadovaly věcné vysvětlení a které stěžovatel nevypořádal (zařazení sportovního areálu Centrum Viktoria do plochy OK s vyšší výškovou hladinou, zařazení nezastavěného pozemku stěžovatele p. č. 524 do plochy OK apod.).

[14] Navrhovatel závěrem uvedl, že argumentace dodatečně uplatněná v soudním řízení nemůže zhojit nedostatky opatření obecné povahy. Stěžovatel a pořizovatel v něm podrobněji odkazovali na dopravní stavby, budoucí odstranění části železniční tratě, hluk, rekreační potenciál území podél Svratky a údajnou nemožnost jiného vedení trasy. Tyto úvahy však nebyly v potřebné míře konkrétnosti obsaženy ve vypořádání navrhovatelových námitek.

[15] Navrhovatel navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

[16] Stěžovatel v replice uvedl, že nikdy nezpochybňoval aktivní procesní legitimaci navrhovatele, tedy přípustnost jeho návrhu, ale že navrhovatel nemohl být „skutečně“ dotčen na svých vlastnických právech, neboť se regulace jeho pozemků fakticky nezměnila. Stěžovatel dále vyjádřil nesouhlas s tvrzeními navrhovatele a v podstatné části repliky shrnul argumentaci obsaženou v kasační stížnosti věnující se důvodům, pro něž má stěžovatel za to, že rozhodnutí o námitkách je přezkoumatelné.

4. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] NSS po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a z důvodů, které stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil, současně zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by byl povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] NSS se předně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Stěžovatel nepřezkoumatelnost spatřuje v tom, že se krajský soud nevyjádřil k aktivní věcné legitimaci navrhovatele. Z důvodů vysvětlených níže však krajský soud neměl povinnost tuto otázku posuzovat, přičemž NSS neshledal ani jiné pochybení způsobující nepřezkoumatelnost, a námitce proto nepřisvědčil.

[20] K námitce nedostatku aktivní věcné legitimace navrhovatele NSS uvádí následující.

[21] Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. *návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Ten, kdo je oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může současně s takovou žalobou nebo návrhem navrhnout zrušení tohoto opatření obecné povahy nebo jeho části.*

[22] Judikatura i komentářová literatura rozlišuje aktivní procesní legitimaci navrhovatele k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jejíž nedostatek vede k odmítnutí návrhu, a aktivní věcnou legitimaci, jejíž zkoumání je součástí posouzení důvodnosti návrhu. Aktivní věcnou legitimaci zkoumá soud v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování podmínek řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 As 218/2014-77, bod 29, či usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 9. 2013, čj. 1 Aos 2/2013-116, shodně též např. KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Wolters Kluwer, 2019.).

[23] Ve vztahu k aktivní procesní legitimaci se má za to, že *„splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení“* (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, bod 34).

[24] V nyní posuzované věci je nesporné, že navrhovatel je vlastníkem pozemků p. č. 505/2 a 505/3 v k. ú. Horní Heršpice, které byly regulovány napadeným územním plánem. Navrhovatel je tedy v postavení aktivně procesně legitimované osoby, neboť může být dotčen na svých vlastnických právech k uvedeným pozemkům. Nedostatek aktivní procesní legitimace ostatně stěžovatel nezpochybňuje.

[25] Naproti tomu aktivní věcná legitimace navrhovatele ke zrušení opatření obecné povahy se zakládá na podmínce důvodnosti tvrzení, že byl na svých právech tímto opatřením zkrácen. Opodstatněnost takového tvrzení je zásadní pro posouzení důvodnosti návrhu, kterou soud zkoumá v řízení ve věci samé, a nikoli při posuzování přípustnosti návrhu.

[26] Krajský soud v nynější věci zrušil územní plán v části grafické a textové, v níž jsou pozemky navrhovatele p. č. 505/2 a 505/3 v k. ú. Horní Heršpice zařazeny do ploch změn a vymezeny jako plochy občanského vybavení – sport, a to pro závažné vady spočívající v nepřezkoumatelnosti. Dospěl k závěru, že se stěžovatel v rozhodnutí o námitkách nevypořádal s podstatou navrhovatelovy argumentace. Nemohl se proto zabývat důvodností samotného návrhu, tedy tím, zda zvolené řešení v území je, či není v rozporu s požadavky hmotného práva a zda byl navrhovatel skutečně zkrácen na svých hmotných právech, jejichž dotčení tvrdil. Pokud by totiž hodnotil, zda navrhovatel byl skutečně zkrácen na svých právech v důsledku zařazení nemovitostí do plochy přestavby a stanovení funkčního využití plochy občanského vybavení – sport (OS), jednalo by se již o věcný přezkum přijaté regulace. Námitka nedostatku aktivní věcné legitimace, jejímž odrazem je závěr o (ne)důvodnosti návrhu, je proto zcela mimoběžná; krajský soud nemohl tuto otázku pro nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy vůbec posuzovat.

[27] Další námitky stěžovatele směřují proti závěru krajského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o vypořádání námitek. Stěžovatel v kasační stížnosti upozornil na judikaturu, z níž vyplývá, že požadavky kladené na odůvodnění rozhodnutí o námitkách nesmějí být přemrštěné a že rozhodnutí není nepřezkoumatelné, je-li alespoň v kontextu odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak byla daná problematika řešena. S ohledem na uvedené se stěžovatel domnívá, že námitky byly řádně vypořádány a důvody navrženého řešení jsou zřejmé z textové i grafické části územního plánu.

[28] V souladu s přechodným ustanovením § 323 odst. 9 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „nový stavební zákon“), a datem zahájení veřejného projednání návrhu Územního plánu města Brna (26. 6. 2024), jež předcházelo účinnosti nového stavebního zákona, postupoval odpůrce při pořizování územního plánu i po 1. 7. 2024 nadále podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „starý stavební zákon“). Rovněž krajský soud na věc správně aplikoval starý stavební zákon (rozsudky NSS ze dne 25. 2. 2026, čj. 21 As 226/2025-78, a ze dne 11. 6. 2026, čj. 10 As 182/2025-57).

[29] Podle § 43 odst. 1 starého stavebního zákona *územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen "urbanistická koncepce"), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.*

[30] Při přezkumu územních plánů jako opatření obecné povahy správním soudům nepřísluší určovat, jakým konkrétním způsobem má být určité území využito a zda je zvolené využití optimální (rozsudky NSS ze dne 28. 3. 2008, čj. 2 Ao 1/2008-51, ze dne 5. 2. 2009, čj. 2 Ao 4/2008-88, ze dne 31. 8. 2011, čj. 1 Ao 4/2011-42, bod 44, nebo ze dne 10. 6. 2021, čj. 7 As 20/2021-72, bod 11). Úlohou soudu je bránit jednotlivce před nezákonností a excesy v územním plánování, nikoli územní plány dotvářet či území věcně regulovat (rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS).

[31] Úkolem soudu je tedy posoudit zákonnost regulace a v souladu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahů rovněž přiměřenost zvolené regulace z hlediska naplnění následujících podmínek: a) zda má zásah ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, b) zda je činěn v nezbytně nutné míře, c) zda je činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k rozumně zamýšlenému cíli, d) zda je činěn nediskriminačním způsobem a e) zda je činěn s vyloučením libovůle. Není-li některá z uvedených kumulativních podmínek splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení územního plánu, resp. jeho části (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, body 49 a 52). Pro posouzení, zda zásah splňuje uvedená kritéria, je pak stěžejní právě obsah odůvodnění opatření obecné povahy, včetně odůvodnění rozhodnutí o námitkách.

[32] Podle § 52 odst. 3 starého stavebního zákona *nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání může každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby podle odstavce 2* (tzn.: vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti) *námitky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou.“* Podle § 172 odst. 5 správního řádu *rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1).*

[33] Z ustálené judikatury NSS vyplývá, že na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást v zásadě stejné požadavky jako na odůvodnění správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). Musí z něj být proto seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné dotčenou osobou za liché, mylné nebo vyvrácené, resp. proč považuje skutečnosti předestřené v námitkách za nerozhodné, nesprávné nebo provedenými důkazy za vyvrácené (rozsudek ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS, bod 154). Připomínky, natož námitky, nelze vypořádat formálně pouze obecnými frázemi, aniž byla zohledněna jejich podstata (rozsudek ze dne 15. 9. 2010, čj. 4 Ao 5/2010-48).

[34] Ačkoli na straně jedné požadavky na detailnost a rozsah vypořádání námitek dotčené osoby nesmějí být přemrštěné a přehnaně formalistické (nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11), z požadavku na soudní přezkum a jeho proveditelnost logicky vyplývá také povinnost dostatečného odůvodnění opatření obecné povahy, resp. rozhodnutí o námitkách. Řádné odůvodnění tedy musí být pravidlem a na nebezpečí *„přehnaných požadavků“* lze usuzovat pouze výjimečně (nález Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, bod 33).

[35] Míra potřebné podrobnosti odůvodnění rozhodnutí o námitkách pak přímo závisí na procesní aktivitě dotčené osoby a na podrobnosti a kvalitě uplatněných námitek. Čím obecněji jsou námitky formulovány, tím obecnější může být i odůvodnění jejich zamítnutí a naopak (rozsudky ze dne 20. 8. 2015, čj. 9 As 18/2015-101, bod 48, ze dne 18. 1. 2017, čj. 6 As 237/2016-33, nebo ze dne 8. 6. 2020, čj. 3 As 239/2017-96, bod 29). Začlenění jednotlivých pozemků do určité plochy nemusí být konkrétně odůvodněno v obecné části územního plánu. Pokud však dotčená osoba (obvykle vlastník pozemku) vznese proti tomuto zařazení námitky, je povinností pořizovatele na námitky adekvátně reagovat a zařazení pozemku do určité funkční plochy odůvodnit (rozsudek ze dne 6. 3. 2024, čj. 6 As 103/2023-57, body 21 až 24 a v nich citovaná judikatura).

[36] Při hodnocení dostatečnosti odůvodnění je konečně třeba zohlednit, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách je součástí odůvodnění celého opatření obecné povahy, proto je třeba je vnímat v těchto širších souvislostech (výše citovaný rozsudek čj. 1 Ao 5/2010-169, bod 160). Rozhodnutí o námitce tedy netrpí nepřezkoumatelností, je-li z jeho odůvodnění nebo z odůvodnění celého opatření obecné povahy seznatelné, jak byla daná problematika řešena (rozsudek ze dne 9. 12. 2016, čj. 8 As 89/2016-48, bod 30).

[37] Zdejší soud dále poznamenává, že za situace, kdy krajský soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost, v řízení o kasační stížnosti se lze zabývat pouze tím, zda byl závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti správný, či nikoli (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2007, čj. 2 As 36/2006-102, nebo rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2025, čj. 2 As 48/2025-90, bod 19). Tytéž závěry platí i v případě zrušení nepřezkoumatelného opatření obecné povahy, a vztahují se tedy rovněž na rozhodnutí o námitkách, které je součástí odůvodnění opatření obecné povahy.

[38] NSS se tedy soustředil na otázku, zda krajský soud správně zhodnotil nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy (zde části územního plánu).

[39] Navrhovatel v nyní posuzované věci uplatnil námitky k novému územnímu plánu města Brna a zároveň požadoval změnu způsobu využití území z navrhované plochy občanské vybavení – sport (OS) na plochu občanské vybavení komerční (OK) nebo výroba lehká (VL). Argumentoval tím, že na protější straně ulice se nacházejí budovy a pozemky, které jsou využívány pro sport, avšak tyto plochy mají být nově zahrnuty pod občanské vybavení komerční (OK), zatímco navrhovatelovy nemovitosti využívané jako komerční objekty mají být součástí plochy „sport“. Upozornil, že nový územní plán nereflektuje stávající či povolené stavební záměry, smysl a účel plánovaného využití daných lokalit. Dále uvedl, že tak dochází ke znehodnocení jeho nemovitostí, neboť nemůže rozšířit komerční budovu. Pro zachování ploch občanského vybavení – sportu stěžovatel použil zejména plochy ve vlastnictví navrhovatele a pozemky s nimi související, přičemž reálná využitelnost těchto pozemků navrhovaným způsobem při zohlednění jejich současného dlouholetého a stabilního způsobu využití je iluzorní. Upozornil rovněž na to, že dle předchozího územního plánu měl být v dané lokalitě přivaděč VMO, kvůli němuž nemohli navrhovatel ani jiní vlastníci desítky let realizovat jakékoliv úpravy objektu komerční vybavenosti z důvodu stavební uzávěry. Pokud by zde však byla vymezena plocha „sport“, opětovně by nebylo možné rozšířit či upravovat objekty pro komerční využití. Dané území je však již zastavěno a využíváno pro komerční vybavenost a není určeno k zastavění objekty pro sport.

[40] Stěžovatel vypořádal námitky navrhovatele odkazem na kontinuitu ve vymezování ploch s rozdílným způsobem využití, neboť v předchozím územním plánu byly dané pozemky součástí zvláštní plochy pro rekreaci (R), které v novém územním plánu odpovídá plocha občanského vybavení – sportu (OS). Současně uvedl, že nedochází k omezení vlastnických práv, ale naopak k jejich rozšíření oproti původnímu územnímu plánu, neboť v něm jsou pozemky z části v ploše pro dopravu. Plocha „sport“ pak neomezuje zachování stávajícího způsobu využití nemovitosti a dosavadní legálně umístěné nebo povolené stavby a zařízení jsou při splnění vymezených podmínek přípustné.

[41] Krajský soud stěžovateli v napadeném rozsudku vytkl, že se nevyjádřil k tvrzení navrhovatele, že regulace dlouhodobě (i v předchozím územním plánu) nerespektuje reálné a dlouhodobé využití daných pozemků. Nereagoval rovněž na fakt, že pozemky v blízkosti byly z plochy „sport“ převedeny do ploch občanské vybavení komerční a respektovaly tak jejich reálné využití, zatímco v případě pozemků navrhovatele se jeho pozemky nově staly občanským vybavením – sport. Za nedostatečné krajský soud považoval taktéž to, že stěžovatel reagoval pouze konstatováním, že k omezení vlastnických práv navrhovatele nedochází, neboť nová regulace

neomezuje dosavadní využití (a to s odkazem na integrované jevy) a zachovává kontinuitu ve vymezování ploch s rozdílným způsobem využití. Podle krajského soudu totiž uvedené nedává odpověď na skutečnosti namítané navrhovatelem, totiž že jsou jeho pozemky dlouhodobě postiženy regulací, která neodpovídá jejich reálnému využití. Stejně tak se stěžovatel vůbec nevyjádřil k požadavkům navrhovatele, aby jeho pozemky byly zařazeny do plochy občanské vybavení komerční, popřípadě výroba lehká.

[42] S uvedenými závěry krajského soudu stran nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách navrhovatele se NSS ztotožňuje.

[43] NSS neopomněl zohlednit, že při pořizování územního plánu, obzvláště pak územního plánu tohoto rozsahu, není s ohledem na množství uplatněných námitek možné reagovat na každou jednotlivou námitku vyčerpávajícím způsobem. To však neznamená, že se pořizovatel může s námitkami vypořádat pouze obecným konstatováním, aniž by se zabýval konkrétními tvrzeními a argumenty jejich podatelů. Navrhovatel přitom uplatnil v zásadě konkrétní a podrobně odůvodněné námitky, jimiž vyjádřil svůj nesouhlas se zařazením svých pozemků do plochy OS. Za této situace pak bylo povinností stěžovatele se s nimi řádně vypořádat a rozhodnutí o jejich nevyhovění přesvědčivě odůvodnit. Pokud stěžovatel zařazení pozemků do konkrétní funkční plochy odůvodnil pouze obecnými úvahami, aniž reagoval na konkrétní argumentaci navrhovatele, nelze takové odůvodnění považovat za dostatečné.

[44] NSS si je vědom toho, že územní plánování je dlouhodobým procesem, který by měl probíhat kontinuálně, tj. nově přijímaná dokumentace by měla navazovat na tu stávající. To však neznamená, že je třeba převzít všechny návrhové plochy, neboť by tím byl vyloučen jakýkoliv rozvoj v území (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2020, čj. 9 As 171/2018-50, bod 56). Stejně tak nelze při zařazování pozemků do funkčních ploch ignorovat jejich stávající využití (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2020, čj. 3 As 197/2017-21, bod 66).

[45] Ačkoliv princip kontinuity územního plánování má nepochybně význam při tvorbě nové územně plánovací dokumentace, nelze odhlédnout od toho, že v nyní posuzované věci navrhovatel pozemky dlouhodobě využívá pro provoz autoservisu. Přitom pouhé konstatování, že změnou způsobu využití nedochází k omezení vlastnických práv (a to i s ohledem na to, že původní zvláštní ploše pro rekreaci odpovídá plocha „sport“ a že stávající stavby jsou v nově vymezené ploše za stanovených podmínek přípustné), neodpovídá na otázku, proč je vzhledem ke skutečnému způsobu využití pozemků odůvodněné jejich zařazení právě do ploch občanského vybavení – sport. Toto zdůvodnění rovněž nezahrnuje úvahu, zda nové vymezení umožňuje navrhovateli v dosavadní podnikatelské činnosti pokračovat, a především ji dále rozvíjet, na což ostatně upozorňuje i navrhovatel ve svých námitkách. Bez významu nejsou ani argumenty navrhovatele poukazující na skutečnost, že dřívější zamýšlená transformace území nebyla po několik desetiletí realizována, v důsledku čehož byli vlastníci nemovitostí v daném území omezeni, nebo na skutečnost, že sportovní areál na protější straně byl převeden do plochy OK, ačkoliv se zde fakticky nacházejí sportoviště. Těmito námitkami se však stěžovatel při jejich vypořádávání vůbec nezabýval.

[46] Za těchto okolností proto NSS nepovažuje za dostačující vypořádání námitek pouhým poukazem na kontinuitu územního plánování a na přípustnost stávajících staveb v nově vymezené funkční ploše. Takové odůvodnění totiž neposkytuje odpověď na podstatu námitek navrhovatele a neumožňuje přezkoumat, z jakých konkrétních úvah stěžovatel při stanovení nového funkčního využití vycházel. Stěžovatel argumentuje tím, že odpovědi na námitky navrhovatele jsou zřejmé i z celkového odůvodnění územního plánu. V kasační stížnosti uvedl, že požadavek na rozvoj ploch sportu a tělovýchovy vyplývá právě z odůvodnění územního plánu, v němž se mimo jiné počítá s rozšířením stávajících sportovních areálů nebo jejich revitalizací a se vznikem nových

sportovišť. Zvolené řešení je tak v souladu s tímto požadavkem, což podle stěžovatele současně reaguje na námitku navrhovatele týkající se existence stávajících sportovišť v blízkosti jeho pozemků. Přestože podle judikatury obecně postačuje, pokud je řešení dané problematiky patrné přinejmenším z odůvodnění územního plánu, vzhledem k obsahu námitek v nyní posuzované věci se s tímto zdůvodněním nelze spokojit, neboť jejich řádné vypořádání vyžaduje alespoň stručné vyjádření pořizovatele k jednotlivým namítaným pozemkům.

[47] Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách tak nelze seznat, zda byl zásah do práv navrhovatele učiněn pouze v nezbytně nutné míře, nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k rozumně zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle, což jsou hlediska, která jsou povinny při úvaze o přiměřenosti regulace brát v potaz nejen soudy, ale i pořizovatel územního plánu a obec.

[48] NSS nepřehlédl, že teprve v řízení před krajským soudem a dále v kasační stížnosti stěžovatel uvádí nebo rozvíjí některé konkrétní důvody, pro něž považoval za vhodné zařadit dané pozemky do plochy změn s vymezením plochy přestavby, stejně jako zařadit danou lokalitu do plochy občanského vybavení – sport. Nedostatek odůvodnění opatření obecné povahy však nelze nahrazovat argumentací uvedenou teprve při přezkumu opatření obecné povahy správními soudy (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 11. 2017, čj. 8 As 25/2017-67, bod 36).

[49] Krajský soud tedy správně dospěl k závěru, že opatření obecné povahy (územní plán) je v části týkající se pozemků navrhovatele nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

5. Závěr a náklady řízení

[50] NSS pro všechny shora uvedené důvody zamítl kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Navrhovatel měl ve věci plný úspěch, a proto má právo na náhradu nákladů řízení. Stěžovatel ve věci úspěch neměl, a proto je povinen zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení.

[51] Navrhovatel byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem Mgr. Janem Rotreklem. Advokátovi se s přihlédnutím k § 7 bodu 5, § 9 odst. 5, § 11 odst. 1 písm. k), odst. 3 a § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), přiznává odměna za zastupování za jeden úkon právní služby spočívající v podání vyjádření ke kasační stížnosti ve výši 4 620 Kč a paušální náhrada hotových výdajů 450 Kč. Za tyto úkony advokátovi náleží částka 5 070 Kč, zvýšená o částku odpovídající DPH ve výši 21 %, kterou je advokát coby plátce DPH povinen odvést, celkem tedy 6 134, 70 Kč.

[52] Stěžovatel je tedy povinen nahradit navrhovateli k rukám jeho zástupce náklady soudního řízení ve výši 6 134, 70 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. října 2026

L. S.

Ondřej Mrákota v. r.
předseda senátu